

DA CLASSIFICAÇÃO DE COMPETÊNCIAS DAS PESSOAS POLÍTICAS E O MEIO-AMBIENTE

HERALDO GARCIA VITTA

Juiz Federal em Curitiba-PR. Professor de Direito Administrativo na Faculdade de Direito de Curitiba. Mestrando na PUC-SP. Foi aluno da Instituição Toledo de Ensino

1. INTRODUÇÃO

Para reger a vida em sociedade, os homens estabelecem regras, escritas ou não, as quais têm em vista a organização, a ordem das coisas; aliás, a ordem é imanente ao ser humano: onde houver sociedade, existirão regramentos a serem observados por todos. Assim, a Constituição de cada país organiza o Estado, ao mesmo tempo em que limita a atuação dos diversos órgãos políticos internos desse mesmo Estado.

Como não estamos num Estado unitário, e sim federalista, em que diversos órgãos políticos atuam, conjuntamente ou não, consoante as normas constitucionais, problemas diversos vêm ocorrendo quanto às atribuições de cada qual; daí a escolha do tema, *classificação das competências*, mas realçando a temática do meio-ambiente, pois ainda é objeto de divergências refletindo-se no dia-a-dia das pessoas.

O meio-ambiente universalizou-se; todos os países demonstram estar preocupados com a natureza; tomam medidas locais e regionais (no sentido de alcançar outros países), além de outras tantas as quais acabam por envolver praticamente todas as nações. Assim, avulta a necessidade de sistematizar as normas, a fim de tentarmos solucionar os problemas que surgem relacionados ao meio-ambiente.

A nossa Constituição Federal refletiu a nova realidade e, no seu art. 225, em forma de proposição enunciativa, expressou:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Ao lado disso, as divisões de competências da União, dos Estados (incluindo o Distrito Federal) e dos municípios (art. 21 e ss.) podem fazer surgir problemas diversos, em vistas das quais alguns doutrinadores debruçam-se em solucioná-los. Tentaremos, em breve trecho, destacarmos alguns desses temas.

2. CLASSIFICAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS

Competência é a faculdade atribuída a alguém para emitir decisões. Sempre está respaldada por norma constitucional ou por lei.

Nossa Constituição adotou a técnica de repartir as competências da União, dos Estados e dos Municípios segundo parâmetros tradicionalmente acolhidos nas Constituições anteriores, concomitante às necessidades dos dias modernos, visando à efetividade da atuação estatal. Assim, a competência da União é *enumerada*; a dos Estados, *remanescente*; e a dos Municípios, *definidos indicativamente*. Esta é a lição de José Afonso da Silva.¹

¹ *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 455.

Temos condições de observar a existência de competências legislativas, que correspondem ao poder de legislar acerca da matéria, podendo ser exclusiva, privativa e concorrente; e administrativas, nas quais a entidade política toma medidas concretas para a satisfação do interesse público, dividindo-se em exclusiva e comum.

a) *Na competência legislativa exclusiva* apenas o ente estatal indicado pela Constituição pode exercer a sua atividade: a da União está enumerada, a dos Estados não; é a competência remanescente – o que não for de atribuição da União, será dos Estados; no entanto, os Municípios legislam sobre assuntos de interesse local.

No caso de ser privativa, há a possibilidade de outro ente estatal, os Estados, relativamente à competência da União, mediante lei complementar, legislar sobre questões específicas.²

Na competência concorrente, a União limita-se a estabelecer normas gerais,³ mas esta atribuição não retira a possibilidade de os Estados e os Municípios exercerem a competência suplementar⁴, se não houver referida lei federal, os Estados⁵ poderão exercer a competência legislativa plena, até a superveniência de lei federal, a qual suspenderá a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.⁶

² *Questões específicas* das matérias relacionados no art. 22, da CF/88, e não de todas as questões relacionadas às mesmas matérias.

³ Entendem-se por normas gerais as que veiculam preceitos estabelecadores de princípios e diretrizes, de aplicação uniforme em todo o país .

⁴ Esta competência suplementar pode ser exercida, assim, tanto pelos Estados quanto pelos Municípios (arts. 24, § 3º e 30, I). Os Municípios devem respeitar as normas gerais da União, as regionais dos Estados e suplementá-las naquilo que lhes for necessário, em face do interesse local.

⁵ Os Municípios não podem exercer a competência plena; apenas os Estados.

⁶ A suspensão da eficácia da lei estadual é automática, independe de manifestação expressa do elaborador da lei federal superveniente. Por cuidar-se de *suspensão de eficácia* e não de revogação, se a lei federal superveniente à estadual for revogada por qualquer motivo, a última restabelecerá, automaticamente, a sua eficácia.

b) *A competência administrativa é exclusiva nas hipóteses em que nenhuma outra entidade política poderá exercer as atividades pelas quais a Constituição destinou ser desta ou daquela pessoa jurídica de direito público interno: o art. 21 enumera a competência exclusiva da União; os Estados têm atuação material ou administrativa conforme a técnica da competência remanescente (art. 25, § 1º), com exceção da exploração dos serviços locais de gás canalizado, que a expressa (art. 25, § 2º), e os Municípios têm diversas atividades indicadas no art. 30, sobretudo o de transporte coletivo, que é essencial. Na competência administrativa comum ou paralela, as entidades políticas exercem atividades concretas, sem que nenhuma delas tenha exclusividade. Assim, o art. 23: *É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios* arrola as atividades desenvolvidas por todas as pessoas jurídicas de direito público interno.⁷*

3. O DIREITO AMBIENTAL

A Lei nº 6.938/81 define meio-ambiente: o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas suas formas (art. 3º, I). A Constituição Federal de 1988, no entanto, alargou o conceito, ao reportar-se ao meio-ambiente bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, e também ao impor ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Da mesma forma, o art. 170, V, estabelece como um dos princípios da livre iniciativa o meio-ambiente.

O meio-ambiente, sendo uma interação do conjunto de elementos naturais (solo, água, ar atmosférico, flora e fauna),

⁷ Em diversos artigos da Constituição da República encontramos competências administrativas, isto é, as que conferem ao Poder Público o exercício de atividades concretas. Sirvam de exemplo o art. 211, §§ 2º e 3º, segundo os quais *Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.*

culturais (patrimônio arqueológico, artístico, histórico, paisagístico, turístico) e artificiais (edificações, equipamentos urbanos, comunitários, enfim, todos os assentamentos de reflexos urbanísticos)⁸ ainda não se constitui, porém, num direito autônomo, pois, *os princípios relativos à tutela ambiental não estão suficientemente amadurecidos para que possam se impor sobre outros ramos do direito.*⁹

Assim, em que pesem as normas constitucionais e legais embasadoras de regras administrativas para a conduta da Administração Pública, visando à preservação do meio-ambiente, o Direito Ambiental não possui, ainda, contornos próprios, específicos, mesmo porque suas normas estão colacionadas em leis e atos administrativos esparsos, dificultando o trabalho do profissional.

De todo modo, a Constituição da República procurou sistematizar as normas acerca do meio-ambiente; interessa-nos, porém, os principais dispositivos, os arts. 21 e seguintes e o 225, a fim de que possamos ingressar no tema: as competências das pessoas políticas de direito público interno, no que atina ao meio-ambiente.

4. A DIVISÃO DAS COMPETÊNCIAS E O MEIO-AMBIENTE

Evidentemente, nos limites naturais deste trabalho, não vamos nos alongar em discussões diversas que advêm do tema; mas, certamente, pretendemos contribuir para maior reflexão a respeito da divisão constitucional das competências da União, dos Estados e dos Municípios, na medida em que todos os entes referidos, incluindo o Distrito Federal, têm atribuições estipuladas pela Constituição Federal, algumas relacionadas à legislação; outras, relativas à ação administrativa.

⁸ Cadernos Informativos da Associação Paulista do Ministério Público *Curadoria do Meio – Ambiente*, Coordenação de Édís Milaré, p. 20

⁹ Paulo de Bessa ANTUNES, Curso de Direito Ambiental, p. 58.

a) Com efeito, pelo teor do art. 24, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal *legislar* concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio-ambiente e controle da poluição (VI), proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (VII), responsabilidade por dano ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VIII).

Neste tipo de competência, conforme já frisamos, a União limita-se a estabelecer normas gerais (§ 1º); os Estados exercem a competência suplementar para atender as suas peculiaridades (§ 2º); mas os Municípios, do mesmo modo, podem suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II).

Portanto, em matéria de meio-ambiente, a competência para *legislar* é concorrente, observando-se, portanto, os dispositivos constitucionais que a regem (art. 24 e §§).

Convém observarmos não estar impedida a União Federal, na competência concorrente, de legislar a respeito de normas específicas de seu interesse isto é, a par da possibilidade de legislar com normas gerais, impositivas para todas as pessoas políticas, a União pode editar leis e atos administrativos relacionados à sua competência específica, de seu interesse, como pessoa política interna que é. Poderíamos dizer que, no primeiro caso, as normas gerais seriam de alçada *nacional*, no segundo, de cunho eminentemente *federal*. Com este raciocínio, podemos concluir ser da alçada da União editar as leis para o exercício da competência no art. 21, da CF/88 (competência exclusiva material da União).

Mas há outra colocação importante: os Municípios estão autorizados, pelo art. 30, I e II, a atuarem suplementando a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja, evidentemente, *interesse local*. Mas o art. 24, que cuida da competência legislativa concorrente, não os menciona, não os coloca com competência para (1) estabelecer normas gerais, na falta das da União e (2) suplementar as leis editadas pela União. Então, é de perguntar-se, de fato, se os Municípios têm

possibilidade, em tema de meio-ambiente, de editar normas gerais, se acaso a União e o Estado respectivo não as editarem; e se podem, realmente, suplementar as normas editadas pela União e pelo Estado.

Pois bem. A fim de conciliarmos os dispositivos acima mencionados, no que atina ao meio-ambiente, força é concluir : a) na legislação concorrente, os Municípios não podem editar normas gerais, pois a Constituição Federal não os autoriza; b) contudo, têm condições de legislar a respeito de interesse local, suplementando as legislações federal e estadual, no que couber; c) de todo modo, podem, na falta das normas federal e estadual, legislar quando a matéria for de seu interesse (local).¹⁰

Quanto à União e aos Estados, parece-nos desnecessário tecermos comentários sobre a competência legislativa, na medida em que o exposto já foi suficiente para entendermos a matéria.

b) A *Competência administrativa relacionada ao meio-ambiente*, vale dizer, a que abrange a realização de atividades concretas da Administração Pública está no art. 23. De acordo com o dispositivo, *é da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos (III); impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural (IV), proteger o meio-ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (VI), preservar as florestas, a fauna e a flora (VII), registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direito de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios (XI)*. O parágrafo único do mesmo artigo estipula: *Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e*

¹⁰ Acentua Carlos Ari Sundfeld: *Admite-se, também que, em caso de omissão sucessiva dos legisladores federal e estadual, o Município supra a lacuna, para regulamentar atividade administrativa que não possa deixar de desenvolver, sob pena de violação de dever constitucional...*(RDP 1/93, p. 278).

do bem-estar em âmbito nacional. E o art. 225, caput, tem a seguinte redação: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-los para as presentes e futuras gerações.

E justamente, neste ponto, na competência administrativa, a situação complica-se.

A proposição geral, enunciativa, do art. 225 da CF/88, harmonizada com as regras de competência material ou administrativa comum, pode nos sugerir o entendimento segundo o qual na competência comum as entidades políticas agiriam, obrigatoriamente, sem se preocupar com as demais competências estabelecidas pela Carta Magna, isto é, de nada valeriam as demais regras de competência legislativa e administrativa¹¹ às entidades políticas.

Mais difícil torna-se o problema quando se sabe que, no Brasil, adotamos o sistema de execução de serviços públicos imediata, ou seja, cada entidade política, de regra, exerce sua atividade com seus próprios funcionários, e não com os da outra entidade.¹²

Da mesma forma, as entidades políticas têm autonomias acentuadas na Carta Política; possuem corpo de servidores próprios, conforme acima informamos; e bens de uso comum, especial e dominial ou dominical.¹³

¹¹ Isto porque, o ente político pode, após a edição da lei, editar atos administrativos: *Quem pode o mais, pode o menos; Quando a lei faculta, ou prescreve um fim, presumem-se autorizados os meios necessários para o conseguir, contanto que sejam justos e honestos.*

¹² *O sistema brasileiro é o da execução imediata. União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mantêm, cada qual, seu corpo de servidores públicos, destinados a executar os serviços das respectivas administrações* (arts. 37 e 39) (José Afonso da Silva, ob. cit., p. 458).

¹³ Bens de uso comum seriam as praças, estradas, mares, etc; de uso especial, as repartições públicas, teatros, universidades, museus; e dominicais, os próprios do Estado como objeto de direito real, não aplicados ao uso comum, nem ao uso especial, tais os terrenos ou terras em geral, sobre os quais tem senhoria, à moda de qualquer proprietário, ou que, do mesmo modo, lhe assistam em conta de direito pessoal (Celso Antônio Bandeira de Mello, *Curso de Direito Administrativo*, pp. 528/9).

Além disso, sabemos que o domínio público (o poder de dominação ou de regulamentação que o Estado exerce sobre os bens do seu patrimônio) exterioriza-se também em poderes de soberania, nos quais o Estado exerce seu domínio eminente, isto é, o poder pelo qual submete à sua vontade todas as coisas de seu território.¹⁴

Finalmente, o parágrafo único do art. 23 estabelece a exigência da edição de lei complementar para a fixação de normas para a cooperação dos entes políticos, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Como podemos conciliar tais interesses?

1 - Entendemos não ser necessária a edição de lei complementar para a atuação conjunta das entidades políticas. O art. 23 tem eficácia plena, e não necessita de norma infra-constitucional para regulá-lo. A referida lei complementar, a nosso ver, viria apenas indicar a maneira pela qual se daria cooperação entre as entidades; ainda sem ela, porém, possível se nos afigura a atuação conjunta dos entes políticos estatais, em quaisquer hipóteses, respeitados, apenas, os limites territoriais.

2 - Seria possível, numa omissão de um ente estatal, o outro atuar, em prol do meio-ambiente? Como isto ocorreria? Digamos que haja danos ecológicos num bem pertencente ao Município; por razões diversas, contudo, as autoridades municipais ficam silentes: não penalizam os infratores e nem mesmo restauram a lesão ambiental. Neste exemplo, parece-nos coerente o ponto de vista segundo o qual o Estado e até mesmo a União atuem, na defesa do meio-ambiente lesado. Tanto o servidor estadual como o federal, poderiam aplicar as sanções cabíveis, inclusive multas aos infratores, desde que devidamente plasmadas em leis. E vamos mais adiante. Pouco importa ser esta lei municipal, estadual ou federal, na medida em que a competência para aplicá-las seria de todas as entidades políticas.

¹⁴ HELY Lopes MEIRELLES, *Direito Administrativo Brasileiro*, p. 420

Então, podemos argumentar ser coerente outro caso. O Município atuar em prol do meio-ambiente, num bem pertencente à União ou Estado, diante da omissão destes últimos. Agiria na competência administrativa fixada no art. 23, da CF/88. Poderia atuar baseado em lei federal, estadual ou municipal. Pouco importa.¹⁵

Embora as leis devam ser editadas nos termos fixados na Constituição da República, ou seja, cada entidade deverá atuar dentro de sua competência legislativa, a sua aplicação, na competência administrativa comum, pode dar-se, em casos excepcionais, por intermédio de entidade diferente daquela que editou a norma legal. O servidor municipal, estadual ou o federal poderia aplicar as sanções pertinentes, uma vez fixadas em lei (municipal, federal ou estadual).¹⁶

3 No entanto, é possível ter havido omissão legislativa das entidades políticas competentes. Digamos que a União, na competência concorrente, não edite as normas gerais; o Estado, da mesma forma, omite-se. Neste caso, o Município legisla acerca do assunto de *interesse local*, relacionado ao meio-ambiente. É que a preservação do meio-ambiente é um dever de todos, da sociedade e do Poder Público. Cuida-se de um dever; logo, o Município não pode ficar inerte, apesar da ausência de normas legais *superiores*. Legisla acerca do assunto de seu interesse (art. 30, I), e atua,

¹⁵ Com efeito, o art. 23 da Constituição contém extenso elenco de competência comuns à União, aos Estados e Municípios, que implicam não somente a inibição de atividades particulares contrárias à preservação ambiental, como também em uma conduta positiva em uma conduta positiva da Administração. Assim, o emprego do verbo proteger nos inc. III, IV, IV (sic), VI e VII parece-nos permitir a ação fiscalizadora preventiva e repressiva do poder de polícia, bem como a criação de órgãos municipais especializados (O Município e a Questão Ambiental, Maria Sílvia Ribeiro Pereira Barreto, e Maria Lúcia Correa, in RT 670/235).

¹⁶ Paulo Affonso Leme Machado, afirma, depois da entrada em vigor do art. 23, da CF/88: *qualquer dos três entes públicos tem competência para aplicar a legislação ambiental, ainda que essa não tenha sido da autoria do ente que a aplica* (Os Municípios e o Direito Ambiental, RF 317/189-190, apud Andreas J. Krell, *A Posição dos Municípios Brasileiros no Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA)* in RT 709/9). Ressalta, ainda, Andreas J. Krell, ao trazer parecer de Hely Lopes Meirelles, sob o título *Poder de Polícia-taxação de Florestas*, publicado na revista Estudos e Pareceres de Direito Público IV, S.Paulo, 1981, p 221: *É importante registrar que Hely Lopes Meirelles entendeu que o art. 23 da CF/88 abriu espaço à ação por iniciativa própria da autoridade policial comum - inclusive as prefeituras - na aplicação das normas estabelecidas pelo Código Florestal...* (Revista dos Tribunais 709/15).

preventivamente ou repressivamente, no campo do exercício do Poder da Polícia.¹⁷

Se houver interesse nacional ou estadual e não houver legislações editadas por tais entes no campo da legislação concorrente, ainda assim os Municípios poderão atuar no *estrito campo do interesse local* editando leis e atos administrativos de sua competência. Não poderá, evidentemente, agir fora de seu delimitado território.

4 É importante salientarmos um detalhe: na competência administrativa comum (art. 23), a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem editar atos administrativos, base pelas quais concretizará as medidas pertinentes. Exercem o poder de polícia, o qual tem como princípio básico o da *legalidade*, art. 37, CF/88. Assim, para atuarem na preservação do meio-ambiente, precisam de lei que os dirijam a conduta; por isso, podemos adiantar, se a legislação for insuficiente para a entidade política exercer a atividade em prol do meio-ambiente, deverá editar as normas legais pertinentes a fim de fundamentá-la.¹⁸

Existindo omissão legislativa da entidade competente, a outra deverá editar as normas e atos necessários ao combate e à preservação ambiental, *desde que restritas ao território do ente político que as editou*.

5 Em relação a todas essas questões, outra se coloca, a da competência para o julgamento das causas relacionadas ao meio-ambiente.

A) Se o servidor público municipal, diante da omissão da autoridade administrativa federal, numa lesão ao meio-ambiente, utilizar-se das normas federais (suplementadoras das normas gerais de competência da União), aplicando, digamos, uma multa

¹⁷ Poder de Polícia é o conjunto de intervenção da Administração que tende a impor à livre ação dos particulares a disciplina exigida pela vida em sociedade (Jean Rivero, *Droit Administratif*, 3ª ed., 1965, p. 368, *apud* Celso Antônio Bandeira de Mello, *ob.cit.*, p. 486).

¹⁸ Assim também pensa Francisco Van Acker. *Portanto, se a Constituição deferiu determinadas competências às três esferas de poder, conferiu-lhes, implicitamente, competência para legislar sobre a mesma matéria sempre que for necessário, ou seja, quando o ordenamento jurídico for insuficiente* (Revista de Direito Ambiental, janeiro-março/96, p. 97).

ao infrator, qual seria a justiça competente para julgar a ação proposta por este? Pensamos ser competente o próprio Juiz de Direito, eis que, no caso, o servidor municipal não agiu por delegação (convênio), mas por competência própria, por força do art. 23, CF/88. O mesmo resultado ocorreria se, no mesmo exemplo, o funcionário municipal utilizar-se de lei municipal, quer seja decorrente da competência para suplementar as legislações federal e estadual, ou a referente à insuficiência ou inexistência de tais leis que deveriam reger a matéria.

B) Se o servidor público federal, diante da omissão da autoridade administrativa municipal ou estadual, atuar em prol do meio-ambiente, inclusive aplicando sanção cabível contra determinado infrator, a competência seria do Juiz Federal. Isto porque, pelo raciocínio anterior, se a competência administrativa é comum (art. 23, CF/88), o servidor federal atuou na sua competência constitucional, própria; além do mais, o ato é da autoridade administrativa federal e age no estrito cumprimento do dever legal: *...as pessoas jurídicas expressam a sua vontade através de seus próprios órgãos, titularizados por seus agentes (pessoas humanas), na forma de sua organização interna...*¹⁹

A respeito da competência jurisdicional para apreciar pedidos que envolvam matéria administrativa, assevera Vladimir Freitas:²⁰

...Se a sanção, seja ela qual for, tiver origem no órgão federal competente – Ibama – a competência será do juiz federal. Se for de autoridade administrativa estadual ou municipal, há que se perquirir se ela age por delegação da autoridade federal, por convênio. Nesta hipótese, a competência será, da mesma forma do juiz Federal (TFR, Súmula 60).²¹ Mas, se ditas autoridades não atuarem por delegação, o conhecimento caberá ao juiz de direito.

¹⁹ Hely Lopes Meirelles, ob. cit., p. 58

²⁰ RT 659/32.

²¹ Dispõe a referida súmula: *Compete à Justiça Federal decidir da admissibilidade de mandado de segurança impetrado contra atos de dirigentes de pessoas jurídicas privadas, ao argumento de estarem agindo por delegação do poder público federal.*

Na verdade, o tema é polêmico e dá ensejo a grandes divergências, com reflexos importantes no dia-a-dia forense. Apenas a doutrina e a jurisprudência terão condições de afeiçoar os ditames constitucionais à realidade por que vive o país, objeto de enormes devastações de florestas, emissão de poluentes e demais atos praticados por empresas cuja única finalidade é o lucro fácil.

5. CONCLUSÕES

Todas as nações têm se preocupado com o meio-ambiente; daí ter nossa Constituição, referido diversos artigos em sua proteção, visando a preservá-lo das condutas que o maculam. De sorte que o advento, sobretudo, dos arts. 23 e 225 da Constituição da República vêm ao encontro dos novos anseios da coletividade mundial: uma atuação firme, sensata e de responsabilidade dos Poderes Públicos em prol do meio-ambiente.

A divisão das competências, feita pela Constituição da República, quanto ao meio-ambiente, permite-nos concluir duas situações básicas: a de legislar concorrentemente (União, Estados e Municípios); e a de atuar, com medidas concretas, administrativamente, cuja competência é comum das entidades políticas.

A inovação constitucional, a do art. 23, deve ser vista sob o prisma da referida universalização do meio-ambiente; todos têm-se preocupado com o tema, à medida da insuficiência de apenas um dos entes políticos resolver as questões que surgem no cotidiano: ora o problema é local; outrora regional e nacional; às vezes, pensa-se ser local, mas é nacional e universal.

Por isso, há necessidade de ver-se a norma constitucional com a maior eficácia possível. Considerarmos, assim, a competência administrativa comum do art. 23 como um dos alicerces fundamentais para a proteção ambiental, independentemente da competência legislativa concedida pela Carta Magna. Logo, seria possível uma entidade política editar a lei e até mesmo o ato

administrativo superveniente e a outra concretizar as medidas necessárias para a preservação ambiental.

De outro lado, devemos reconhecer que, no exercício do Poder de Polícia - na qual se baseia o ente político para defender o meio-ambiente - antes da medida concreta da Administração Pública (e antes mesmo da edição dos atos administrativos), a lei surge como necessidade premente: sem ela, não pode a Administração Pública atuar, em face do princípio da legalidade, insculpido no Texto Constitucional. Assim, para o exercício da atividade administrativa mencionada no art. 23, o ente político interessado em tomar as medidas pertinentes poderá tanto utilizar-se das normas do outro ente político; quanto editá-las, na insuficiência da legislação deste.

Contudo, o tema é árduo; muitos estudos ainda advirão e, certamente, outras soluções poderão vingar em prol do entendimento da universalização do meio-ambiente. De todo modo, a interpretação e aplicação que se faça dos dispositivos constitucionais invocados refletem-se na competência da justiça comum federal ou estadual de julgar as causas relacionadas ao meio-ambiente.

Finalizando, não esperamos com este trabalho esgotarmos a temática; antes, apenas pensamos ter tido o cuidado de alargarmos a possibilidade de o Poder Público atuar em prol do meio-ambiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO DA SILVA, José, *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 11ª ed., Malheiros, São Paulo-SP, 1996.
- ANTUNES, Paulo de Bessa, *Curso de Direito Ambiental*, Renovar, Rio de Janeiro, 1990.
- ASSOCIAÇÃO PAULISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO-
Cadernos Informativos, *Curadoria do Meio-Ambiente*,
Coordenação de Édis Milaré, 1988.

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, *Curso de Direito Administrativo*, Editora Malheiros, São Paulo –SP, 1995.
- KRELL, Andreas J., *A Posição dos Municípios Brasileiros no Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA)*, RT 709, nov./94.
- MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*, 16ª ed., Revista dos Tribunais, São Paulo-SP, 1991.
- PASSOS DE FREITAS, Vladimir, *O Magistrado e o Meio Ambiente*, RT 659, set./1990.
- PEREIRA BARRETO, Maria Sílvia Ribeiro, e CORREA, Maria Lúcia, *O Município e a Questão Ambiental*, RT 670, ag./1991.
- SUNDFELD, Carlos Ari, *Sistema Constitucional das Competências*, Revista de Direito Público 1/93.
- VAN ACKER, Francisco, *O Município e o Meio ambiente na Constituição de 1988*, Revista de Direito Ambiental, Ano I, RT, jan./mar. de 1996.